

VU Research Portal

Narratieven over veranderingen rond sociale werkvoorziening en beschut werk

Achbab, Samir; Bosselaar, Hans

published in

Met andere ogen
2020

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Achbab, S., & Bosselaar, H. (2020). Narratieven over veranderingen rond sociale werkvoorziening en beschut werk. In H. Bosselaar (Ed.), *Met andere ogen: Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (pp. 107-124). Boom bestuurskunde.
https://www.researchgate.net/publication/347976445_Narratieven_over_veranderingen_rond_sociale_werkvoorziening_en_beschut_werk

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/347976445>

Narratieven over veranderingen rond sociale werkvoorziening en beschut werk

Chapter · December 2020

CITATIONS

0

READS

82

2 authors, including:



[Hans Bosselaar](#)

Vrije Universiteit Amsterdam

21 PUBLICATIONS 19 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Personal Return to Work Budgets for Persons with Disabilities: Demand-Based Delivery of Re-Integration Services in the Netherlands [View project](#)



Niet langer in de Wajong [View project](#)

Samir Achbab & Hans Bosselaar

7.1

INLEIDING

De Wsw bood lange tijd voor mensen met een beperking de mogelijkheid om buiten het reguliere arbeidsproces een baan te verwerven. Deze mogelijkheid was bedoeld voor mensen die aangewezen waren op bijzondere, aangepaste werkomstandigheden of op werk met veel begeleiding. In de afgelopen decennia liep de deelname aan de Wsw snel op. Dit had enerzijds te maken met de 'vage' scheidslijn tussen de mensen die wel en niet op een beschutte werkplek waren aangewezen, en anderzijds met het feit dat de sw-bedrijven veel mensen nodig hadden om als bedrijf concurrerend in 'de markt' te kunnen opereren. Eind 2013 hadden meer dan 100.000 mensen een werkplek in Wsw-verband en stonden er ruim 11.000 mensen op de wachtlijst (Panteia, 2014).

Deze ontwikkeling riep in 'Den Haag' de vraag op of een deel van de werknemers 'te makkelijk' op een beschutte, gesubsidieerde werkplek terechtkomt. Voor hen zou, om uiteenlopende redenen, een plek op de reguliere arbeidsmarkt meer geëigend zijn. Vandaar dat met de invoering van de Participatiewet in 2015 een punt werd gezet achter de nieuwe instroom van medewerkers in de Wsw. Uitgangspunt van de wet werd (en is) dat werknemers met een beperking zo veel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt terechtkomen, al dan niet met inzet van voorzieningen. Ten behoeve van de doelstelling werd met sociale partners afgesproken om in de jaren na de invoering van de wet 125.000 banen voor deze doelgroep te creëren. Voor hen die uitsluitend in een beschutte werkomgeving kunnen werken, is in de wet bepaald dat 'nieuw beschut werk' een oplossing is.

Wij deden onderzoek naar de ontwikkelingen rond beschut werk na de invoering van de Participatiewet (Achbab & Bosselaar, 2020). Door de invoering van de Participatiewet moest er op gemeentelijk of regionaal niveau een heroriëntatie plaatsvinden ten aanzien van het bieden van werk met veel begeleiding of beschutting bij reguliere werkgevers en in 'nieuw beschut werk'. De uitkomst van de heroriëntatie heeft consequenties voor de taken en de manier van werken van organisaties

die werken voor of met mensen met een beperking. Dit heeft met het volgende te maken:

1. Gemeenten krijgen de regierol die tot 2015 lag bij UWV. UWV moet zijn rol loslaten (en mogelijk de expertise actief overdragen) en de gemeenten moeten hun rol en expertise opbouwen.
2. De sw-bedrijven krijgen een andere positie. De Participatiewet bevat een financiële prikkel om het traditionele Wsw-werknemersbestand af te bouwen.¹ Daarnaast vindt de opbouw van nieuw beschut werk niet per se plaats in het sw-bedrijf. Nieuwe beschut werk-werknemers die wel een plek in het sw-bedrijf krijgen, zullen naar verwachting minder productief zijn dan de werknemers die vóór 2015 de Wsw instroomden. Door al deze ontwikkelingen zijn de sw-bedrijven genoodzaakt om zich te heroriënteren op hun 'corebusiness' en dienstverlening.
3. De inhoudelijke focus van het werk van gemeenten, sw-bedrijven en hun partners dient door de activerende doelstelling van de wet meer te liggen op de ontwikkeling van werknemers met een beperking en op de verbreding van hun mogelijkheden in betaalde arbeid te functioneren.
4. Door dit alles zullen gemeenten en sw-bedrijven de nieuwe taken en manieren van werken rond de doelgroep onderling en met andere organisaties meer dan voorheen moeten afstemmen in samenwerkingsverbanden en netwerken met bijvoorbeeld werkgevers, commerciële bemiddelaars, sociale firma's en maatschappelijke organisaties.

Betrokken partijen zien zich dus voor een tweeledige uitdaging geplaatst. In de eerste plaats moeten zij zichzelf heruitvinden als het gaat om hun rol bij het activeren en ondersteunen van mensen met een beperking. In de tweede plaats moeten zij zich leren verhouden tot uiteenlopende organisaties die ook een taak (willen) hebben in dit brede palet van dienstverlening. Onderzoek laat echter zien dat afstemming en samenwerking tussen dit type organisaties niet eenvoudig is en vaker mislukt dan succesvol is (Bannink & Bosselaar, 2018). Het op gang brengen van samenwerking is zo moeilijk omdat professionele culturen en belangen van de betrokken organisaties vaak erg uiteenlopen. De haalbaarheid van de invulling van nieuw beschut werk in gemeenten hangt er derhalve mede van af in hoeverre betrokken organisaties erin slagen tot uitruil en afstemming te komen.

Dit hoofdstuk is een weergave van een onderzoek dat wij in 2019 deden naar de uitruil en afstemming rond beschut werk in zeven regio's. In het onderzoek gingen

1. Om de transitie van de Wsw naar de Participatiewet te maken werd per 1 januari 2015 de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom (*Kamerstukken II 2013/14*, 33161, nr. 107, p. 38). De Wsw blijft nog wel bestaan voor mensen die al in de Wsw werkzaam waren. Door natuurlijk verloop zal het huidige aantal Wsw-dienstbetrekkingen geleidelijk afnemen en de afbouw van de Wsw-plaatsen zal geleidelijk plaatsvinden over een periode van ongeveer veertig jaar (*Kamerstukken II 2013/14*, 33161, nr. 107, p. 56).

we op zoek naar de openheid en de weerstanden bij de betrokken organisaties om, al dan niet gezamenlijk, af te wijken van hun bestaande routines, taakopvattingen en belangen, teneinde de Wsw af te bouwen en nieuw beschut werk van de grond te tillen. Een dergelijk proces is niet eenvoudig, omdat we weten hoe opvattingen en routines in de loop der tijd inslijten of, in de wetenschappelijke terminologie, institutionaliseren. Veel wetenschappers zijn niet optimistisch – of beter: realistisch – over de mogelijkheid om daadwerkelijk tot grote veranderingen te komen. Daar is op zijn minst een crisis voor nodig om het organiseren van nieuwe praktijken naast de bestaande oude instituties. Het eerste is niet te beïnvloeden en het tweede vraagt om veel inspanning, creativiteit en tijd, hetgeen niet zomaar wordt ingezet.

In ons onderzoek gingen we uit van een derde perspectief op institutionele veranderingen. We volgden hierbij bestuurswetenschapper Martijn van der Steen (2009). Van der Steen betoogt dat verhalen cruciaal zijn om veranderingen te begrijpen en om institutionele veranderingen te realiseren. Pas als verhalen veranderen, is er wat aan de hand en ontstaan er mogelijkheden om tot daadwerkelijke *institutionele* veranderingen te komen. Een crisis is in deze optiek geen voldoende voorwaarde voor het daadwerkelijk realiseren van veranderingen. De urgentie van veranderen, zoals ook de Participatiewet voor ogen staat, ontstaat niet vanzelf, maar wordt eerst in verhalen geconstrueerd. In het debat ontstaat er een strijd tussen verhalen en het meest dominante verhaal zal uiteindelijk de ontwikkeling van het institutionele pad bepalen (Van der Steen, 2009). En dat kan heel goed het vasthouden aan het ‘oude’ verhaal zijn. Vanuit dit perspectief zijn wij in zeven regio’s op zoek gegaan naar de verhalen rond de ontwikkeling van nieuw beschut werk. Deze bleken sterk beïnvloed door de verhalen rond de afbouw van de Wsw. Doel van ons onderzoek was om te ontdekken of en welke *gedeelde* verhalen er de afgelopen jaren in gemeenten en regio’s rond de ontwikkeling van nieuw beschut werk ontstonden. Dit vanuit de gedachte dat dit type onderzoek kan bijdragen aan het begrijpen van de (tegenvallende) cijfermatige effecten van de Participatiewet, zoals onder meer verwoord door het SCP (Van Echtelt e.a., 2019). Voordat we de resultaten van ons onderzoek presenteren, besteden we eerst aandacht aan de institutionele ontwikkeling rond sociale werkvoorziening en beschut werk in de decennia voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet.

7.2 HET ONTSTAAN VAN INSTITUTIES

De institutionele theorie biedt aanknopingspunten om de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening en beschut werk voor mensen met een beperking te analyseren. Veel auteurs hebben de institutionele theorie gebruikt bij de analyse van verzorgingsstaatinstituties (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1994; Van Gestel, De Beer & Van der Meer, 2009; Van der Veer, 2013). Verzorgingsstaten worden gezien als een institutioneel evenwicht, waarin beleidsveranderingen moeilijk tot stand

komen. Dat geldt ook voor de sociale werkvoorziening. Al sinds de jaren tachtig zijn de sociale werkvoorziening en de Wsw-organisaties het object van talloze opeenvolgende beleidsmaatregelen, die betrekkelijk weinig effect sorteren. Voor dat we hierop ingaan, is het nodig om kort stil te staan bij het klassieke organisatie-sociologische onderscheid tussen organisaties en instituties. Dat doen we, omdat we zien dat de organisaties voor sociale werkvoorziening sinds de Tweede Wereldoorlog zijn uitgegroeid tot een welhaast onmisbaar onderdeel van ons stelsel van sociale zekerheid. En toch heeft de Participatiewet tot doel hieraan een einde te maken. Is een dergelijke doelstelling realistisch? De wetenschappelijke literatuur biedt goede handvatten om hier een inschatting van te maken.

Organisatie versus institutie

Organisaties beheersen ons leven. We worden vanaf onze geboorte geconfronteerd met organisaties. Het ziekenhuis, de kraamzorg, de gemeente, het consultatiebureau, de kinderopvang, de basisschool: allerlei organisaties waar de mens al vanaf zijn jongste jaren mee in aanraking komt. Met het verstrijken van de jaren neemt dit alleen maar toe; onze maatschappij is zo goed als ingekapseld in organisatorische verbanden (Lammers, Mijs & Van Noort, 2000).

Het organiseren zit in het bloed van de mens. Sinds de mens als jager en verzamelaar in kleine groepen probeerde te overleven, probeert hij via organiseren zijn doelen te verwezenlijken. Door middel van organiseren wordt de complexiteit in de sociale werkelijkheid gereduceerd. Arbeidsverdeling speelt daarbij een belangrijke rol. De sterkste en snelste mannen krijgen een voorname rol bij de jacht, terwijl andere mannen op de uitkijk staan of de wapens vervaardigen. Arbeidsverdeling verhoogt de effectiviteit en efficiëntie, maar leidt ook tot differentiatie en een sociale rangordening van posities, rollen en machtsverschillen. Sommige taken, zoals het doden van het groot wild, krijgen meer prestige. Organiseren leidt dus via arbeidsverdeling tot stratificatie en een sociale structuur (Zijderveld, 1987).

Er wordt al heel lang nagedacht en geschreven over organiseren en organisaties. Het denken hierover heeft echter in het begin van de twintigste eeuw een enorme vlucht genomen. De industrialisatie was op haar hoogtepunt en er was een sterke behoefte om het werk in de fabrieken efficiënter in te richten. Frederick Taylor en Henri Fayol speelden hierin een belangrijke rol. Zij ontwikkelden organisatiekundige theorieën waarin het managen van organisaties als een technische beheersing werd opgevat (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2001).

Onder meer in de sociologie ontstonden er stromingen die organisaties als meer dan een rationeel instrument zagen. Deze beweging werd in gang gezet met de vertalingen in de jaren veertig van het grote werk van Max Weber *Wirtschaft und Gesellschaft* door de socioloog Talcott Parsons. De vertalingen van het omvangrijke oeuvre van Max Weber stimuleerden de opkomst van de institutionele theorie (Scott, 2014). De institutionele theorie is de stroming binnen de organisatie-

sociologie waarin aandacht wordt geschonken aan gedeelde en betekenisvolle patronen van denken en doen.

De socioloog Philip Selznick schreef een van de eerste en meest invloedrijke publicaties over de institutionele theorie (Selznick, 1949; 1957). In zijn empirische analyse in 1949 van de Tennessee Valley Authority (TVA) probeert hij te achterhalen waarom sommige doelen die ten grondslag liggen aan de oprichting van een organisatie, in de loop der tijd en ogenschijnlijk onopgemerkt worden aangepast of zelfs verdwijnen (Boin, 1996). Het gedrag van een organisatie kan volgens Selznick niet worden begrepen door alleen te focussen op de formele doelstellingen en het managen van mensen en routines. Volgens Selznick heeft een organisatie een specifieke identiteit, die het gedrag van de organisatie in belangrijke mate bepaalt. Identiteit of karakter wordt gevormd in een groeiproces waarin ideeën ingebed raken in de organisatie en zich vertalen in bepaalde verplichtingen: het institutionaliseringsproces. Selznick maakt een onderscheid tussen organisatie en institutie. Een organisatie is volgens hem niet meer dan een stuk gereedschap, een rationeel instrument om een doel te bereiken. Maar een organisatie kan uitgroeien tot een institutie en door de geschiedenis heen groeien tot een binnen en buiten de organisatie gewaardeerd verband. Selznick definieert een institutie dan ook als een 'organization infused with values beyond the technical requirements of the task at hand' (Selznick, 1957, p. 17).

7.3

INSTITUTIONELE PADEN EN VERANDERING

De kracht van instituties zit in hun historische continuïteit. Kenmerkend is hun duurzame karakter dat in een lang en geleidelijk proces is ontstaan (Duyvendak e.a., 2013). Instituties ontwikkelen een eigen karakter door de betekenisgeving van de mensen die er onderdeel van uitmaken. Die betekenisgeving biedt zekerheid en houvast. Die zekerheid en dat houvast hebben tot gevolg dat routines ingesleten raken. Met de tijd ontstaan er ingesleten institutionele paden die cognitief (betekenisgeving), normatief (waarden) en regulatief (concrete handelingsvoorschriften) richting geven aan het handelen van actoren binnen en zelfs buiten de instituties (Scott, 2014).

De metafoor van het ingesleten pad staat centraal in de padafhankelijkheidstheorie (Pierson, 2004). Een ontwikkeling uit het verleden kan een dynamiek in gang zetten, waarvan vervolgens moeilijk is af te wijken. 'Een initiële beleidskeuze vormt een pad waarvan toekomstige handelingen afhankelijk van zijn' (Van der Veer, 2013, p. 37). Hoe langer een voorziening bestaat, hoe meer mensen er voordeel van hebben, hoe groter het draagvlak ervoor is, en hoe onaantrekkelijker het wordt om af te wijken van het bestaande institutionele pad (Van der Veer, 2013). Institutionele verandering is onaantrekkelijk, want het levert kosten op, kan de macht en invloed van belanghebbenden verkleinen en bedreigt de zekerheid en betekenis

van het bestaande institutionele pad. Padafhankelijkheid staat institutionele verandering in de weg en is daarmee een conservatieve kracht (Duyvendak e.a., 2013).

Binnen de institutionele theorie zijn er grofweg twee denkstromingen te onderscheiden over de mogelijkheid tot verandering (Van der Steen, 2009). Volgens de eerste stroming is verandering mogelijk als deze de vorm krijgt van een radicale verandering. Zo'n radicale verandering ontstaat op een kritiek kruispunt als gevolg van een exogene factor, zoals bijvoorbeeld een financiële crisis (Van der Veer, 2013). De exogene factor biedt dan een 'window of opportunity' om het institutionele pad te doorbreken (Kingdon, 1995). De denkstroming over de radicale verandering wordt zeker niet door iedereen gedeeld. Veel paddoorbrekende veranderingen zijn, zo is de kritiek, niet te herleiden tot één cruciaal kruispunt. Er zijn vaak meerdere factoren aan te wijzen als oorzaak van een verandering, 'zonder dat één daarvan als doorslaggevend kan worden aangewezen' (Van der Veer, 2013, p. 40).

In de tweede stroming is institutionele verandering een gradueel en incrementeel proces. In deze benadering zijn instituties permanent in beweging (Duyvendak e.a., 2013). Belanghebbenden binnen de instituties zijn goed in staat in te zien dat anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen nodig is en spelen daarop in via graduele aanpassingen (Hemerijck & Visser, 1999). Institutionele verandering is dan gekoppeld aan institutioneel leren, waarbij verandering van binnenuit ontstaat (Van der Steen, 2009; Van der Veer, 2013). Verandering krijgt in dit graduele proces vorm door het toevoegen van nieuwe elementen of lagen aan de bestaande institutie (Streeck & Thelen, 2005). Instituties kunnen dan ogenschijnlijk continuïteit vertonen, omdat de kern van het institutionele pad behouden blijft, maar 'onder de oppervlakte' verandert er wel degelijk wat (Duyvendak e.a., 2013, p. 20).

7.4 NARRATIEF ONDERZOEK

Van der Steen (2009) beschouwt beide verklaringsmodellen voor institutionele verandering als onbevredigend. Het blijft onduidelijk waarom en wanneer 'agents' besluiten om tot institutionele verandering over te gaan. Volgens Van der Steen gaat het bij institutionele verandering niet zozeer om een feitelijke aanleiding, maar om een gedeeld beeld van actoren dat er iets aan de hand is. Hierdoor ontstaan processen waarin een urgentiegevoel wordt gecreëerd om tot verandering te komen. Institutionele paden zijn volgens Van der Steen omspannen door betekenisgevende verhalen. Die verhalen bieden duiding aan een institutioneel pad en legitimeren het gekozen pad. Verhalen raken geïnstitutionaliseerd als er patronen ontstaan die worden gereproduceerd, dus als de verhalen herhaald blijven worden. Volgens Van der Steen is institutionele verandering pas mogelijk als eerst het verhaal verandert.

Vanuit deze gedachte is ons onderzoek opgezet met een narratieve insteek, ervan uitgaand dat de daadwerkelijke ontwikkelingen en veranderingen in de sociale werkvoorziening en beschut werk het beste begrepen kunnen worden door te luisteren naar de verhalen van de betrokkenen bij de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk.

In ons onderzoek zijn we op zoek gegaan naar de verhalen door middel van het houden van diepte-interviews. In totaal hielden we 28 interviews in zeven verschillende gemeenten/regio's met bestuurders, managers en professionals uit de sector 'oud' en nieuw beschut werk. De interviews duurden 1,5 tot 4 uur. Alle interviews zijn getranscribeerd en op interpretatieve wijze door twee onderzoekers gezamenlijk grondig geanalyseerd.

Het optekenen en analyseren van de verhalen vormden het hart van het onderzoek. Uitgangspunt hierbij was dat de verhalen van de verschillende betrokkenen zicht geven op en bijdragen aan de ontwikkeling van gezamenlijke verhalen ('collective sensemaking') (Vaara, 2002; Rhodes & Brown, 2005). Een retrospectieve analyse van de verhalen geeft inzicht in de ontwikkeling van gemeenschappelijke verhalen en helpt een ontwikkeling, in casu rond nieuw beschut werk in gemeenten en regio's, te begrijpen. De actuele ontwikkelingen rond beschut werk kunnen, zo blijkt uit de verhalen van onze respondenten, niet los worden gezien van de (institutionele) geschiedenis van de sociale werkvoorziening. Deze schetsen we in de volgende paragraaf.

7.5

HET INSTITUTIONELE PAD VAN DE SOCIALE WERKVOORZIENING

In 1950 werd de 'Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Handarbeiders' (G.S.W.) ingesteld. Via deze regeling konden arbeidsgehandicapten, die voorheen op de armenzorg waren aangewezen, worden tewerkgesteld op beschutte werkplaatsen. Een aantal jaren later werd ook de 'Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Hoofdarbeiders' (S.W.H.) ingevoerd.

In de jaren vijftig en zestig groeide het aantal werknemers in de Wsw sterk. Het besef ontstond dat de ministeriële regeling vervangen moest worden door een wettelijke regeling. Dit leidde tot de invoering van de Wsw in 1969. Met de Wsw brak er een nieuwe periode aan van bedrijfsmatiger werken, professionalisering en regionale samenwerking. Schaalvergroting werd als essentieel gezien voor de uitvoering van de Wsw. In de jaren zeventig vonden dan ook veel fusies plaats tussen sociale werkplaatsen, die zich ontwikkelden tot grote industriële bedrijven, veelal op industrieterreinen aan de randen van steden.

De Wsw werkte als katalysator voor een explosieve groei van de sector. Het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening steeg van ruim 43.000 in 1969 tot ruim 78.000 in 1982 (Terpstra, 1985). De enorme toename van het werknemersbestand leidde tot kritiek, met name vanwege de hoge kosten. In de jaren tachtig werd de Wsw daarom meerdere malen gewijzigd. De meest ingrijpende wijziging vond

eind jaren tachtig plaats. In 1989 werd gemeentelijke budgetfinanciering ingevoerd in plaats van de open-eindfinanciering door de rijksoverheid.² De invoering van de budgetfinanciering leidde tot financiële druk op de sw-bedrijven. Het kwam erop neer dat gemeenten eventuele tekorten uit eigen middelen moesten betalen. Dit had in de jaren negentig opnieuw een golf van fusies en reorganisaties tot gevolg (VNG, 2006). De sw-bedrijven werden door de fusiegolf nog grotere productiebedrijven.

Tussen 1991 en 1993 werd er gewerkt aan een wetsvoorstel voor de herziening van de Wsw. Waar de eerdere institutionele veranderingen in de jaren tachtig voornamelijk gericht waren op het regulatieve niveau van regelgeving en financiering, ontstond er langzaam een verandering in het institutionele pad op normatief niveau. Men sprak over 'gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap'.³

In 1993 werd de Commissie Toetsing Toekomstbestendigheid Wsw ingesteld (commissie-Houben). In het eindrapport van de commissie werd gewezen op de verving van de afbakening van de doelgroep als gevolg van de aanwezigheid van veel langdurige werklozen in de Wsw en het belang van een duidelijke samenhang tussen de Wsw en de overige arbeidsmarktinstrumenten. Het rapport van de commissie-Houben leidde tot de invoering van de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw) op 1 januari 1998. Dat moment wordt als een belangrijk keerpunt gezien in het institutionele pad van de Wsw. Met de inwerkingtreding van de Wsw werden de eerste tekenen van het huidige *activerende arbeidsmarktbeleid* zichtbaar. Arbeidsgehandicapten moesten van arbeidsplaatsen worden voorzien die aansluiten bij hun mogelijkheden en capaciteiten en in een zo regulier mogelijke omgeving. Het doel van de Wsw was om gemeenten een impuls te geven en meer ruimte te bieden om arbeidsmarktbeleid te voeren dat meer was toegesneden op de individuele behoeften van de doelgroep (VNG, 2006).

Uit diverse evaluaties in 2001 (RWI, 2003) bleek dat de doelstellingen van de Wsw uit 1998 onvoldoende uit de verf kwamen. Het overgrote deel van de Wsw'ers was nog steeds intern werkzaam binnen de beschutte omgeving van de sw-bedrijven en daarnaast kampte de sector met groeiende wachtlijsten (Koot & Desczka, 2009). Onder toenmalig staatssecretaris Rutte werd in 2003 besloten tot een moderniseringsoperatie, die in de daaropvolgende jaren tot 2008 verder werd uitgewerkt. De modernisering van de Wsw bood echter opnieuw niet de oplossing voor het groeiend beroep dat op de Wsw werd gedaan (Koot & Desczka, 2009). Als gevolg hiervan werd in 2008 de commissie fundamentele herbezinning Wsw in het leven geroepen (commissie-De Vries).

-
2. Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening); *Kamerstukken II 1995/96, 24787, nr. 3* (MvT).
 3. Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening); *Kamerstukken II 1995/96, 24787, nr. 3* (MvT).

De commissie-De Vries koos voor een fundamenteel nieuwe aanpak van de sociale werkvoorziening en adviseerde een stelselwijziging, omdat ze ervan overtuigd was 'dat de tijd rijp is voor een verbreding en modernisering van de Wsw tot een voorziening voor een veel bredere doelgroep' (Commissie-De Vries, 2008, p. 3). Na alle eerdere pogingen om de sociale werkvoorziening te hervormen, groeide vanaf 2008 het draagvlak voor een daadwerkelijke fundamentele verandering. Het advies van de commissie-De Vries leidde tot de ontwikkeling van een wetsvoorstel, dat uiteindelijk uitmondde in de invoering van de Participatiewet in 2015, waarin het gefaseerde einde van de Wsw zijn beslag kreeg, alsmede de opdracht aan gemeenten tot het gefaseerd opbouwen van een relatief beperkt aantal nieuwe beschutwerkplekken.

Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt is uiteindelijk het belangrijkste doel van de Participatiewet. De wet gaat hierbij uit van een gezamenlijke aanpak samen met werkgevers. Reguliere werkgevers worden opgeroepen om hun deuren wijder open te zetten voor mensen met een beperking: 'Een actieve rol van werkgevers is noodzakelijk om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een reguliere baan te laten werken.'⁴

7.6

ONDERZOEKSBEVINDINGEN: VERHALEN VAN VERANDERING

In de periode dat de nieuwe Participatiewet zich aandiende, werd het voor gemeenten en de sw-bedrijven duidelijk dat een fundamentele heroriëntatie moest plaatsvinden op het bieden van beschut werk en het toeleiden naar de arbeidsmarkt van mensen met een beperking. Gemeenten en regio's trokken hun eigen plan voor de herinrichting van de infrastructuur; van fusies tussen de lokale sociale dienst en het plaatselijke sw-bedrijf tot de regionale invulling van het aanbod van ondersteuning en de invulling van beschut werk. In de ene gemeente werd het sw-bedrijf 'teruggebracht' tot een organisatie die vooral de begeleiding en ontwikkeling van werkzoekenden ondersteunt, terwijl in de andere gemeente de traditionele werkplaats de hoeksteen bleef van de infrastructuur voor het bieden van werk en ondersteuning aan mensen met een beperking.

De gemaakte organisatiekeuzes van gemeenten en regio's hangen samen met de eigen context en geschiedenis. We spraken met respondenten over hun ervaringen tijdens de periode van heroriëntatie op en de implementatie van de nieuwe dienstverlening aan de doelgroep. De verhalen hebben we grondig geanalyseerd door, onder andere, op zoek te gaan naar de structuren van de verhalen van de respondenten, de gebruikte en terugkerende woorden en strofen, de mate van stelligheid van beweringen en de gehanteerde persoonsvormen. Op basis van deze analyse

4. Contouren Participatiewet. Brief van de Staatssecretaris van SZW, 21 december 2012 (*Kamerstukken II* 2012/13, 29817, nr. 98).

onderscheidden we uiteindelijk drie verschillende collectieve verhalen rond de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk:

1. het crisisverhaal;
2. het toekomstverhaal;
3. het status-quo verhaal.

In het crisisverhaal is het beleidsfalen voor de actoren evident en is verandering onvermijdelijk. De crisis is zichtbaar door aandacht in media en verhitte debatten in bijvoorbeeld de gemeenteraad. Het narratieve patroon laat een sterk narratief zien dat de bestaande balans radicaal doorbreekt en nieuwe betekenis brengt in het bestaande. De gebruikte symboliek uit zich in een koerswijziging (Van der Steen, 2009, p. 104). Het toekomstverhaal kenmerkt zich door de overtuiging dat voortzetting van het bestaande beleid tot een toekomstig falen zal leiden. Het narratieve patroon wordt gedomineerd door een toekomstnarratief, waarin de balans doorslaat van het analyseren van het heden naar het richten op de toekomst. De gebruikte symboliek uit zich in 'veranderen nu het nog kan' (Van der Steen, 2009, p. 104). In het status-quo verhaal is er onduidelijkheid over het heden en de toekomst. De onduidelijkheid en status-quopositie worden zichtbaar in discussies, pogingen tot pacificering en het vooruitschuiven van harde keuzes. In het status-quo verhaal strijden verschillende subverhalen nog om de dominantie en de positie van het dominante betekenisgevende kader. De gebruikte symboliek uit zich in 'je stinkende best doen'.

Het crisisverhaal

In een van de onderzochte cases was er sprake van een duidelijk beleidsfalen dat aanleiding was voor een crisis. Het sociaal werkbedrijf stond onder grote druk om 'zwarte cijfers' te realiseren na een periode van drie jaar verlies. In 2012 werd er besloten om te reorganiseren. De reorganisatie had als doelen een efficiëntere bedrijfsvoering en een omslag maken van een productiebedrijf naar een mensontwikkelbedrijf. De reorganisatie vond plaats in de aanloop naar de Participatiewet. De reorganisatie verliep moeizaam en de algemeen directeur van het sociaal werkbedrijf bleek de financiële cijfers in de bestuursrapportages gedurende de reorganisatie consequent te positief te presenteren. Toen dit aan het licht kwam, was er een financieel tekort van meer dan € 1 miljoen, terwijl een stabiel jaar zonder tekorten was begroot. Hierdoor kwam het sociaal werkbedrijf nog dieper in de rode cijfers. Het sociaal werkbedrijf was 'eigendom' van meerdere gemeenten, waardoor de betrokken gemeenten het verlies gezamenlijk moesten opvangen. Hierdoor escaleerde en politiseerde de situatie in de periode 2014-2016. Er was veel media-aandacht en in de verschillende gemeenteraden vonden verhitte debatten plaats over de verdeling van de risico's tussen de betrokken gemeenten.

In deze sterk gepolitiseerde situatie groeide het besef van de crisis en werd de vraag naar de toekomst van het sociaal werkbedrijf urgent. Er werd binnen het gezamenlijke bestuur van het sociaal werkbedrijf uitvoerig gesproken over de toekomst en de te varen koers. Dit leidde, als gevolg van de uiteenlopende belangen van de verschillende betrokken gemeenten, niet tot een gedeelde en richtinggevende visie op de toekomst van het sociaal werkbedrijf, terwijl de noodzaak van een concrete oplossing urgenter werd.

De structurele oplossing werd uiteindelijk gevonden in radicale verandering, namelijk het stopzetten van de organisatorische en bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten. Zo wilden de betrokken partijen het sw-bedrijf uit de sterk gepolitiseerde situatie halen. De juridische samenwerking werd ontbonden en ontvlochten; het sociaal werkbedrijf werd geliquideerd.

Na de ontbinding gingen de betrokken gemeenten hun eigen weg. In de grootste gemeente, waar wij ons onderzoek deden, werd er een nieuw plaatselijk sociaal werkbedrijf opgericht. De inrichting van de organisatie vond plaats van 2016 tot en met 2018. Het nieuwe verhaal was om een wendbare, ondernemende organisatie te creëren, die flexibel en slagvaardig kon inspelen op de behoeften van werkzoekenden en werkgevers. De nieuwe organisatievorm werd een bv, waarvan de gemeente de enige aandeelhouder werd. Tussen de gemeente en de bv werd een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aangegaan. De re-integratietaken van de gemeentelijke afdeling Werk & Participatie werden bij het nieuwe sociaal werkbedrijf ondergebracht. Tijdens de afbouw van het oude en de opbouw van het nieuwe sociaal werkbedrijf ontstond veel weerstand tegen de beslissing een bv te worden, omdat de medewerkers hierdoor hun ambtenarenstatus verloren.

Een andere wending in het institutionele pad van de sociale werkvoorziening in deze gemeente was de keus voor een breuk met de traditionele Wsw-infrastructuur. Bedrijfsmatige werkzaamheden, zoals productie- en schoonmaakwerk, werden in het nieuwe verhaal niet meer geaccepteerd en bedrijfssonderdelen van het oude sw-bedrijf werden verkocht aan de markt (privatisering). De nieuwe koers was een bemiddelingsbedrijf met de focus op arbeidsontwikkeling en het detacheren van werknemers bij werkgevers. Het opzetten van beschut werk was in eerste instantie niet het primaire doel, de energie ging vooral naar het opzetten van een nieuwe organisatie.

Uit de interviews met betrokkenen komen gevoelens van trots over het opzetten van een nieuwe organisatie naar voren. Men is trots op de ontwikkeling van de nieuwe werkprocessen voor het primaire proces en op het nieuwe, duurzame huisvestingsconcept. Maar men is vooral trots op de stijging van de uitstroomcijfers naar betaald werk van de cliënten en de stijging van het detacheringspercentage van ruim 20% in de oude situatie naar ruim 70% in de nieuwe situatie. Het narratief heeft kenmerken van een episch narratief, waarin de crisis wordt overwonnen. De nieuwe algemeen directeur is de protagonist (hoofdrolspeler) in dit crisisverhaal en vertoont volgens betrokkenen leiderschap waarmee hij de organisatie door

een hectische periode heeft geleid. In een episch narratief heeft de leider mensen in nood nodig, die zich als volgelingen opstellen en die hij kan redden. Niet iedereen in dit epische narratief kon zich schikken in deze rol, met name omdat zij niet mee wilden in de koers van het nieuwe sociaal werkbedrijf. Om die reden is in deze periode dan ook afscheid genomen van een aantal medewerkers uit het oude sw-bedrijf. Het epische narratief waarin de crisis is bezworen, heeft daarmee ook onvermijdelijk tragiek onder de oppervlakte.

Het toekomstverhaal

In meerdere onderzochte cases was er sprake van een toekomstverhaal. Toekomstverhalen kunnen leiden tot een gevoelde urgentie tot beleidsleren, zonder dat er sprake is van een evidente aanwijsbare crisis. De aanleiding voor institutionele verandering zit meer in 'een door een krachtig narratief aangewakkerde diep gevoelde onrust over de mate waarin een bestaand institutioneel pad de adequate voorbereiding biedt op een naderende toekomst' (Van der Steen, 2009, p. 103). Het gaat om het anticiperen op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de invoering van de Participatiewet en het vóór zijn van mogelijk toekomstig falen bij het blijven bewandelen van het bestaande institutionele pad. Bij het creëren van een nieuw toekomstverhaal kan het institutionele pad van het bestaande sociaal werkbedrijf onder druk komen te staan door de nieuwe gezamenlijke betekenisgeving die aan de sociale werkvoorziening wordt gegeven.

Toekomstverhalen kenmerken zich door het maken van een betekenisvolle verbinding tussen gangbare praktijken in het verleden, ontwikkelingen in het heden en richtingen voor de toekomst. Wat opvalt in meerdere cases is dat verhalen in de interviews begonnen met een beschrijving van de nadelen van de oude situatie. Aanleidingen voor institutionele veranderingen zitten vooral in een onhoudbare oude situatie en in de toekomstbestendigheid van de sw-bedrijven.

In een van de onderzochte cases waren het onhoudbare financiële model van het sw-werkbedrijf, de behoefte aan centrale regie op de uitvoering van de Participatiewet en de afbouw van de Wsw de aanleiding voor de fusie tot een nieuw gemeentelijk integraal werkbedrijf. In een andere regio was er sprake van een fusie tussen het sw-bedrijf en verschillende gemeentelijke sociale diensten. In deze case had de fusie tot doel te komen tot een efficiëntere uitvoering van sw-taken. De fusie had volgens diverse respondenten het bijkomende gevolg dat de 'omslachtige' opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie tussen het sw-bedrijf en de gemeenten ten einde kwam.

In de derde regio van deze categorie verhalen ontstond de urgentie tot een fusie in het gedeelde besef dat enkele kleine sw-bedrijven in de regio 'elkaar kapot concurreerden'. De sw-bedrijven maakten 'financieel niet de slimste keuzes' en hadden volgens de respondenten niet 'het volume en de capaciteit om de slag te maken die

nodig was met de invoering van de Participatiewet en de daarbij gepaard gaande “enorme bezuinigingen”.

De gemeenten en regio's waarin een toekomstverhaal werd gecreëerd, kenmerken zich door de fusies die hebben plaatsgevonden: fusies tussen het sw-bedrijf en de gemeentelijke sociale diensten die verantwoordelijk waren voor Werk & Inkomen, of een fusie tussen het sw-bedrijf en het werkdeel van de gemeentelijke sociale dienst. De fusies vonden plaats in het jaar van de invoering van de Participatiewet; in één gemeente gebeurde dat in 2018.

In de toekomstverhalen is veel aandacht voor het versterken van de eigen organisatie en de lokale of regionale positie. In de interviews wordt er gesproken over ‘het stopzetten van de concurrentie’ en ‘de bundeling van krachten’. De gemaakte strategische keuzes waren gericht op ‘schaalvergroting’, ‘vergroting van het volume’ en ‘een betere positionering in de markt’.

Toekomstverhalen kenmerken zich door beleidsleren. In de onderzochte cases met een toekomstverhaal wordt opvallend veel geëxperimenteerd met projecten en ingezet op samenwerking met onder meer scholen, dagbestedingsorganisaties en werkgevers. Zo ontstaan er verhalen over nieuwe vormen van dienstverlening en vormgeving van beschut werk die langzaamaan toeleiden naar verdere organisatorische en institutionele veranderingen.

De toekomstverhalen in de verschillende onderzochte cases kenmerken zich niet door radicale verandering. Er is sprake van fusies en ingrijpende organisatieveranderingen, maar het institutionele pad wordt in de verschillende cases in de kern behouden; de Wsw-infrastructuur blijft in de verschillende cases overeind. Een belangrijke strategische keuze die in deze cases wordt gemaakt, is om re-integratiegeld te investeren in het verbeteren van de eigen nieuwe organisatie. Daarbij wordt de bestaande Wsw-infrastructuur gebruikt voor de invulling van nieuw beschut werk. Tegelijkertijd wordt geëxperimenteerd met de inrichting van beschut werk bij reguliere werkgevers of sociale firma's. In sommige cases loopt de invulling van beschut werk goed, omdat de traditionele Wsw-infrastructuur in de kern behouden is gebleven, waardoor er goede stappen konden worden gemaakt. In andere cases, die vroeg zijn begonnen met reorganiseren, is de invulling van nieuw beschut werk in eerste instantie niet het primaire doel. De energie gaat vooral naar het opzetten van de nieuwe organisatie.

Wat opvalt aan de toekomstverhalen is de zelfverzekerde en trotse houding van veel respondenten. In de interviews hebben respondenten het geregeld over ‘trots’, ‘vernieuwing’ en ‘een vooruitstrevende organisatie’. Het narratief heeft kenmerken van een episch narratief waarin de dreigende onhoudbare situatie wordt overwonnen. Tegelijkertijd zijn er tijdens de fusies keuzes gemaakt die consequenties hebben voor werknemers, zoals het afslanken van de oude organisaties en het sluiten van locaties vanuit efficiëntieoverwegingen. Het epische narratief waarin een mogelijk toekomstig beleidsfalen is voorkomen, heeft daarmee tegelijkertijd ook tragische trekken.

Status-quoverhaal

In meerdere onderzochte cases was er sprake van een status-quoverhaal. In status-quoverhalen is er onduidelijkheid over de toekomst omdat er, vanwege strijdende belangen, geen duidelijk toekomstverhaal wordt geconstrueerd, terwijl de druk op de organisatie wel toeneemt. In deze cases had het sw-bedrijf van oudsher een monopolie op de uitvoering van de Wsw én had het voldoende politiek draagvlak. Door de invoering van de Participatiewet nam de druk op de financiële positie van sw-bedrijven toe. Verder groeiden de sociale diensten van gemeenten sterk, waardoor de belangenverschillen tussen gemeenten en 'hun' sw-bedrijven, die in opdracht van die gemeenten vergelijkbare taken uitvoeren, groter werden.

De status-quoverhalen kenmerken zich door een sterk gepolitiseerde situatie met veel discussie over de in te zetten koers voor de toekomst. Er is geen sprake van een evidente crisis, eerder van een sluimerend conflict. Aangezien er een crisis ontbreekt en het sw-bedrijf (vooral nog) voldoende politiek draagvlak geniet, gaat het creëren van een urgentiebesef om af te wijken van het bestaande institutionele pad moeizaam.

In status-quoverhalen wordt niet ingezet op radicale verandering of fusie van sociale diensten en sw-bedrijven. De gemaakte strategische keuzes richten zich op interne reorganisaties of herstructurering. Er wordt veel energie gestoken in het creëren van draagvlak en het behouden van bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeente en sw-bedrijf. Verder wordt ingezet op behoud van de traditionele Wsw-infrastructuur om werknemersvaardigheden van de nieuwe brede doelgroep te ontwikkelen. Respondenten geven aan te hechten aan de grote maatschappelijke waarde van het sw-bedrijf voor dezelfde mensen, maar nu vanuit een andere regeling. Sinds de invoering van de Participatiewet wordt de Wsw-infrastructuur ook gebruikt voor de invulling van nieuw beschut werk. Tegelijkertijd wordt er heel voorzichtig geëxperimenteerd met of ingezet op beschut werk bij reguliere werkgevers of sociale firma's.

Respondenten in de onderzochte cases met een status-quoverhaal hebben een sterk verantwoordelijkheidsgevoel om hun best te doen en te bewijzen 'de onbetwiste partner te zijn in de uitvoering van de Participatiewet'. Respondenten vinden dat hun organisaties veel presteren en veel maatschappelijke waarde vertegenwoordigen. Er wordt gewezen op het negatieve imago van de traditionele sociale werkvoorziening, terwijl de respondenten uit en rond de sector dat onterecht vinden en menen dat het sw-bedrijf een goed aanbod heeft. Om die reden wordt er veel ingezet op imagoverbetering en het bewijzen van de maatschappelijke waarde van het sw-bedrijf.

Wat opvalt aan de onderzochte cases die zich kenmerken door een status-quoverhaal, is dat men zeer trots is op het sw-bedrijf. Men is trots op de maatschappelijke waarde die het sw-bedrijf heeft voor de doelgroep in de gemeente of regio en men is trots op het verleden en op de leiders en directeurs uit het verleden. Dat uit

zich bijvoorbeeld in publicaties waarin de historische ontwikkeling van het sw-bedrijf uitgebreid wordt beschreven. Tijdens interviews bij de verschillende cases wordt er expliciet verwezen naar directeuren uit het verleden. In een van de onderzochte cases is men ook erg trots op de financiële positie van het sw-bedrijf en hebben respondenten het geregeld over 'trots', 'een vooruitstrevende organisatie' en 'een ondernemende organisatie'.

Overall kenmerkt het narratief zich door een gevoel van verlies, namelijk van positie en erkenning. De Participatiewet heeft de van oudsher sterke positie in de gemeenten of regio onder druk gezet en protagonisten (hoofdrolspelers) worden dwarsgezet door antagonist (tegenspelers). Er worden vraagtekens gezet bij de efficiëntie van de huidige situatie en duidelijke strategische keuzes worden vooruitgeschoven. Het status-quo verhaal kenmerkt zich dan ook door onduidelijkheid over de toekomst.

7.7

CONCLUSIE

Het narratief rond de deelname van mensen met een beperking aan betaalde arbeid is in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Twee verhaallijnen domineren in de aanloop naar de invoering van de Participatiewet: het verhaal over de inefficiënte vormgeving van de inrichting van de sociale werkvoorziening en beschut werk en het verhaal over de slechte aansluiting van de bestaande infrastructuur op de wensen van veel mensen met een beperking en op de dominante politieke en maatschappelijke opvattingen hierover.

Beide verhalen lopen door elkaar heen als het gaat om de feitelijke invoering en uitvoering van de Participatiewet. In de meeste onderzochte regio's betreft het dominante verhaal vooral de toekomst van de bestaande infrastructuur. Pas in tweede instantie klinkt ook het maatschappelijke verhaal door in de verhalen die wij optekenden in zeven uiteenlopende regio's.

We onderscheidden in ons onderzoek drie dominante verhalen: (1) het crisisverhaal, (2) het toekomstverhaal en (3) het status-quo verhaal. Het zijn met name het crisis- en status-quo verhaal waarbij de verhaallijn in belangrijke mate een gepolitiiseerd karakter heeft. In het crisisverhaal is de politieke druk echter afgewend, terwijl deze nog sluimert in het status-quo verhaal. Het al dan niet hebben van een duidelijke analyse van het probleem en het al dan niet maken van duidelijke keuzes lijken een belangrijk onderdeel van beide typen verhalen te zijn. Het maken van de duidelijke keuze in het crisisverhaal om de gemeenschappelijke regeling op te heffen heeft ervoor gezorgd dat de crisis definitief voorbij lijkt te zijn, hetgeen in de politiek en bij de medewerkers vertrouwen geeft voor de toekomst. Hier waren wel twee onderzoeksrapporten voor nodig en uitgebreide deliberaties in de raden van de verschillende gemeenten. Het ontbreken van een crisis en daarmee ook het ontbreken van een noodzaak om een duidelijke keuze te maken in het status-quo verhaal zorgt ervoor dat belangrijke beslissingen vooruit worden geschoven en

interne conflicten en conflicten met het lokale bestuur voortdurend op de loer liggen.

Voordeel van het status-quo verhaal is dat er nog enige tijd geteerd kan worden op de kennis, ervaring en routines en de infrastructuur uit de periode voorafgaand aan de Participatiewet, waardoor in de eerste jaren na de invoering van de wet relatief goede cijfers (beschut werk, financiële situatie) gepresenteerd konden worden. Voor de regio's met een crisisverhaal is dat niet het geval, hoewel de crisis de mogelijkheid heeft geboden om de niet-efficiënte onderdelen uit het verleden rigoureus weg te snijden. Het zal niet verbazen dat in deze regio's de cijfermatige resultaten van de afbouw van de Wsw en vooral van de opbouw van beschut werk aanvankelijk relatief slecht waren.

Het toekomstverhaal is het minst problematisch als het gaat om politieke druk en dreigend intern conflict. De zeker wel gevoelde noodzaak tot veranderen is niet bedreigend en inspireert zelfs tot het nadenken over vernieuwingen. Dat laatste is precies wat nodig is om ook op langere termijn aan de doelen van de Participatiewet te voldoen. Er wordt behoorlijk geëxperimenteerd, terwijl de bestaande infrastructuur vooralsnog blijkt te voldoen en zeker niet heilig is met het oog op de toekomst. Ook in deze regio's zijn de cijfermatige resultaten aanvankelijk niet erg goed, omdat de organisaties en de betrokken personen de tijd nemen voor de verandering. Of de verandering uiteindelijk snel genoeg zal gaan om goed voorbereid te zijn op de toekomst, is in deze regio's ongewis.

Al met al bieden de drie verhalen uit ons onderzoek de mogelijkheid om de ontwikkelingen rond de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk beter te begrijpen. Deze ontwikkeling wordt in diverse evaluaties als te beperkt of teleurstellend beoordeeld, vanwege de achterblijvende cijfermatige resultaten. De cijfers waren in 2017 voor de staatssecretaris zelfs aanleiding om de duimschroeven bij gemeenten strakker aan te draaien door hun het aantal te creëren beschuwerkplaatsen dwingend voor te schrijven. De vraag is of dit soort instrumentele ingrepen helpt, en of het niet beter is om bij eventuele ingrepen en aanwijzingen voor regio's meer oog te hebben voor het institutionele proces waarin de partijen zich bevinden. Luisteren naar en reageren op hun verhalen is zeker zo leerzaam als het bestuderen van en sturen op cijfers en budgetten.

LITERATUUR

- Achbab, S. & Bosselaar H. (2020). *Beschut werk: het verhaal gaat door. Een narratieve analyse van de institutionele ontwikkelingen na invoering van de Participatiewet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bannink, D.B.D. & Bosselaar, J.H. (Eds.) (2018). *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Boin, R.A. (1996). De recalcitrante organisatie: 'Leadership in administration' van Philip Selznick. *Bestuurskunde*, 5(3), 145-155.

- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Commissie-De Vries (2008). *Werken naar vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbe-zinning Wsw*. Den Haag.
- Czarniawska, B. (2004). *Narratives in social science research*. London: Sage.
- Duyvendak, J.W., Bouw, C., Gërkhani, K. & Velthuis, O. (2013). *Sociale kaart van Nederland: over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton Uni-versity Press.
- Gestel, N.M. van, Beer, P. de & Meer, M. van der (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzor-gingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hemerijck, A. & Visser, J. (1999). Beleidsleren in de Nederlandse verzorgingsstaat. *Beleid en Maatschappij*, 26(1), 13-26.
- Kingdon, J. (1995). *Agenda, alternatives and public policy*. Boston: Little, Brown & Co.
- Koot, P. & Desczka, S. (2009). Veranderende prikkels in de sociale werkvoorziening. *TPEdi-gitaal*, 3(2), 85-103.
- Lammers, C.J., Mijs, A.A. & Noort, W.J. van (2000). *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikke-ling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht: Het Spectrum.
- Panteia (2014). *Wsw-statistiek 2013. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrench-ment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, C. & Brown, A.D. (2005). Narrative, organizations and research. *International Journal of Management Reviews*, 7(3), 167-188.
- Scott, W.R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grassroots. A study of politics and organization*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration. A sociological interpretation*. Berkeley, CA: Uni-versity of California Press.
- Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Streeck, W. & Thelen, K.A. (Eds.) (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Terpstra, J. (1985). *Aan de poort van de sociale werkvoorziening: een studie over besluitvorming en marginalisering als twee kanten van de toetreding*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Vaara, E. (2002). On the discursive construction of success/failure in narratives of post-mer-ger integration. *Organization Studies*, 23(2), 211-248.
- Veer, J.C.V. van der (2013). *Weg uit het verleden. Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Amsterdam: VU University Press.
- VNG (2006). *De WSW in beweging*. Den Haag: VNG.
- Zijderveld, A.C. (1987). *De samenleving als schouwspel. Een sociologisch leer- en leesboek*. Maars-sen: Elsevier/De Tijdstroom.